

# A VÍZÁGAZAT LÉTFONTOSSÁGÚ RENDSZEREINEK BIZTONSÁGPOLITIKAI VÉDELME ÉS A MAGYAR VÍZJOG\*

SZILÁGYI JÁNOS EDE\*\*

A XXI. század egyik kiemelkedő jelentőségű környezeti elemének illetve természeti erőforrásának, a víznek meglehetősen nagy szabályanyaga alakult ki az Európai Unió és a nemzetek jogában. Jelen tanulmány az európai és nemzeti létfontosságú rendszerelemek jogi szabályozását kívánja bemutatni a víz-ágazatban. Jelen tanulmány egy nagyobb kutatás része, amely kutatásban a környezeti vonatkozásokon túl a vízhez kapcsolódó egyéb szabályozási kérdések is szerepelnek.

vízjog, EU jog, európai kritikus infrastruktúráról szóló irányelv, létfontosságú rendszerekről szóló törvény, létfontosságú rendszerek

Being one of the most substantial environmental elements and natural resources in the 21<sup>st</sup> century, a significant legislation concerning waters has been adopted in the EU and in the Member States. The aim of the present article is to analyse the legal background of the European and Hungarian critical infrastructures, focusing especially on the water aspects of this field. This article is part of a more comprehensive research, in which other water-related legislative questions are dealt with.

water law, EU law, European critical infrastructures Directive, Hungarian critical infrastructures Act, critical infrastructures of waters

Jelen tanulmány egy nagyobb, a vizek jogi szabályozását elemző kutatás részeként született.<sup>1</sup> Az átfogó kutatás célja a vizekre (elsődlegesen édesvizekre) vonatkozó szerteágazó joganyag egységes szempontok mellett történő elemzése és fejlesztése, alapvetően a magyar társadalom számára kihívást jelentő problémakörökre koncentráltan. Ennek során meghatározásra kerültek bizonyos szabályozási csomópontok, amelyek körét nem tekintjük sem lezártnak, sem kizárólagosnak, sem egymástól elzártak. A cél az, hogy a jogi szabályozási csomópontok jövőbeni fejlesztése immáron egymásra tekintettel történjen meg.

E tanulmányunk középpontjában egy, elsődlegesen a terrorizmus elleni harc jegyében született jogintézmény áll, amelynek vízjogon túlmutató szabályozási célja az ún. létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosítása és védelme. A jogintézmény szabályozási háttérét alapvetően egy európai uniós norma, a közös kül- és biztonságpolitika keretében született, az *európai kritikus infrastruktúráról*<sup>2</sup> szóló 2008/114/EK tanácsi irányelv (továbbiakban: *ECId*), és annak tagállami végrehajtása közepette megalkotott magyar törvény, a *létfontosságú rendszerek és létesítmények* azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (továbbiakban: *Léttv*) képezi<sup>3</sup>. E két

---

\* Jelen tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A kézirat lezárásának határideje: 2015.05.15.

\*\* dr. Szilágyi János Ede, PhD  
egyetemi docens  
ME-ÁJK Agrár- és Munkajogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
civdrede@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> A kutatás első eredményeinek átfogó publikálásáról lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013.

<sup>2</sup> *European critical infrastructures, europäische kritische Infrastrukturen, infrastructures critiques européennes*.

<sup>3</sup> A törvény végrehajtására több jogszabály is született; így a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III.8.) Korm. rendelet (továbbiakban: 65/2013. Vhr), valamint – a vizek védelme szempontjából különösen jelentős – a *létfontosságú vízgazdálkodási rendszerelemek és vízlétesítmények* azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 541/2013. (XII.30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 541/2013. VízVhr). Más ágazatok vonatkozásában kiemelendő pl.: az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról,

jogszabályhoz mindazonáltal más előírások is kapcsolódnak. Amint látható, az ECId illetve a Léttv más elnevezéssel illeti a szabályozásuk tárgyát, az ECId 'kritikus infrastruktúraként', a Léttv pedig 'létfontosságú rendszer(elem)ként' nevesíti azt. A tanulmány későbbi részében részleteiben megvizsgáljuk a két fogalmi elemet, mindazonáltal – hacsak az ettől való eltérésre külön nem utalunk – a két megjelölést szinonimaként használjuk a tanulmány soron következő részeiben.

Tanulmányunk alapvetően két részre tagolódik. Elsőként megvizsgáljuk a létfontosságú vízinfrastruktúrára vonatkozó jogi szabályozást, majd pedig megkíséreljük elhelyezni az általunk kidolgozott vízjogi szabályozási csomópontok rendszerében.

## 1. A létfontosságú rendszerek védelme az EU és Magyarország jogában

### 1.1. A létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai program

A 2004. március 11. napján bekövetkezett *madridi terrortámadást (11-M)* követően az Európai Tanács a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2004. március 25-i nyilatkozatában számos stratégiai célkitűzést fogadott el, amelyek nagyban meghatározták az EU ezt követően folytatott terrorizmus elleni küzdelmét.<sup>4</sup> Az Európai Tanács mindezek folyományaként hagyta jóvá 2004. június 18-ai ülésén *az EU terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó, felülvizsgált cselekvési tervét* is. Ekkor került előtérbe – több más mellett – a létfontosságú infrastruktúrák védelmének kérdése is.<sup>5</sup> Mindezekre válaszul az EK Bizottság több közleményt<sup>6</sup> is kiadott, köztük a létfontosságú infrastruktúrák védelmével kapcsolatos külön dokumentumot<sup>7</sup> is. Utóbbi közlemény – amelynek legfontosabb újítása, hogy az eddig különböző EU-politikák között meghatározott infrastruktúra-biztonsági követelményeket immáron koordináltan kívánja meghatározni,<sup>8</sup> lényegében az ún. 'létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai program' (*European Programme for Critical Infrastructure Protection; EPCIP*)<sup>9</sup> keretében – a létfontosságú infrastruktúrák között azonosította a 'vízellátást' (így például: „gátak, víztárolás, -kezelés és -hálózatok”),<sup>10</sup> egyúttal kiemelte azt is, hogy a különböző ágazatokhoz sorolt létfontosságú infrastruktúrák meghibásodása az infrastruktúrák összekapcsolódása és az interdependencia miatt dominóhatást válthat ki más ágazatok vonatkozásában is.<sup>11</sup> A közlemény megállapította, hogy habár az infrastruktúrák részben az állam, részben a magánszféra tulajdonában vannak, illetve azokat az állam vagy a magánszféra működteti, mindamellett a terrortámadások elleni küzdelemben elsődlegesen az állami intézkedések fokozására van szükség. Ezt követően a közleményben rögzítésre került az, hogy a „létfontosságú infrastruktúrákat tagállami és európai szinten is meg kell határozni, és az ilyen infrastruktúrák jegyzékét 2005 végéig össze kell állítani”.<sup>12</sup> A létfontosságú

---

kijelöléséről és védelméről szóló 360/2013. (X.11.) Korm. rendelet, egyes rendvédelmi szervek létfontosságú rendszerei és létesítményei azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 512/2013. (XII.29.) Korm. rendelet, a létfontosságú agrárgazdasági rendszerelemek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 540/2013. (XII.30.) Korm. rendelet, az elektronikus információs rendszerek... valamint a létfontosságú rendszerek és létesítmények eseménykezelő központjáról szóló 233/2013. (VI. 30.) Korm. rendelet.

<sup>4</sup> EK Bizottság: *A terrortámadásokkal kapcsolatos megelőzés, felkészültség és válaszleépések*, COM(2004) 698 végleges, Brüsszel 2004.10.20., 3.

<sup>5</sup> COM(2004) 698 végleges, 3.

<sup>6</sup> Lásd: COM(2004) 698 végleges.

<sup>7</sup> EK Bizottság: *A létfontosságú infrastruktúrák védelme a terrorizmus elleni küzdelemben*, COM(2004) 702 végleges, Brüsszel 2004.10.20., 3.

<sup>8</sup> COM(2004) 702 végleges, 6-7.

<sup>9</sup> COM(2004) 702 végleges, 8-10.

<sup>10</sup> COM(2004) 702 végleges, 4.

<sup>11</sup> COM(2004) 702 végleges, 3-5.

<sup>12</sup> COM(2004) 702 végleges, 5.

infrastruktúrák védelmének egyik legfontosabb eleme a partnerség a különböző szereplők között; így az érintett infrastruktúrák tulajdonosai/üzemeltetői, az érintett tagállami hatóságai, az érintett tagállamok, és az EK Bizottság között.<sup>13</sup>

Az EK Bizottság külön kiemelt kérdésként kezeli a létfontosságú infrastruktúrák meghatározásának kritériumait, melyek közül három főbb tényezőt emel ki (nem kizárva mások, például a pszichológiai hatások, fontosságát sem). Elsőként a *'hatókört'* nevesíti, amely alapján a létfontosságú infrastruktúra valamely elemével kapcsolatos veszteséget azon földrajzi terület nagysága alapján számítják ki, amelyet a veszteség vagy az adott szolgáltatás megszűnése érinthet – nemzetközi, nemzeti, tartományi/területi vagy helyi szinten. Másodikként a *'nagyságrendet'* különbözteti meg, amikor a hatás mértékének meghatározásánál figyelembe veendő szempontként javasolja (a) a lakossággal kapcsolatos hatást (vagyis az érintett lakosság száma, áldozatok száma, evakuálás, etc.), (b) a gazdasági hatást (GDP-hatás, termék vagy szolgáltatás színvonalának romlása, etc.), (c) környezetvédelmi hatást, (d) interdependencia fokát a létfontosságú infrastruktúrák egyes elemei között, (e) politikai hatást (vagyis az állam iránti bizalmat). Harmadikként az *'időbeli hatás'* kerül kiemelésre, vagyis az, hogy egy adott infrastrukturális elemmel kapcsolatos veszteség mennyi idő elteltével fejthet ki komoly hatást (azonnali, 24-48 óra, egy hét, egyéb).<sup>14</sup>

Az EK Bizottság részéről az EPCIP részletes kidolgozására 2006-ban került sor, amely program<sup>15</sup> az ECId közvetlen szabályozási alapjának is tekinthető. Az EPCIP fontos sajátossága, hogy az nem pusztán a terrorveszélyen alapulva került kidolgozásra, hanem egy *összveszély-megközelítésen* (beleértve az ember által okozott technológiai veszélyeken túl pl. a természeti katasztrófákat is). Ezt követően a terrorizmusból eredő veszélyekkel szembeni küzdelem mindezen más veszélyekkel szembeni fellépés közül, mint *prioritás* került nevesítésre.<sup>16</sup>

## 1.2. A létfontosságú infrastruktúrák védelmének uniós szabályai

A 2008-ban megalkotott ECId elsődlegesen az *energia*-<sup>17</sup> és *közlekedési* ágazatra összpontosít<sup>18</sup>, de a jogalkotó szándéka szerint az ECId szabályozása kiterjeszthető (mint ahogy meg ez meg is történt) más ágazatokra is.<sup>19</sup> Maga az ECId különösen a több tagállamot érintő kritikus infrastruktúrák védelmére koncentrál (az EU mindazonáltal ösztönzi, hogy a tagállamok saját hatáskörben foglalkozzanak a nemzeti létfontosságú infrastruktúráikkal is;<sup>20</sup> ezek a bevett angol terminológiával a *National Critical Infrastructures* – NCI-k). Az ECId védelmének végső felelőseként az érintett tagállamokat az infrastruktúrák tulajdonosait/üzemeltetőit nevesíti.

<sup>13</sup> COM(2004) 702 végleges, 6.

<sup>14</sup> COM(2004) 702 végleges, 5.

<sup>15</sup> EK Bizottság: *A létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programról*, COM(2006) 786 végleges, Brüsszel 2004.12.12.

<sup>16</sup> Lásd ECId preambulum (3) bek.

<sup>17</sup> Lásd ua. ECId preambulum (9) bek.-t az atomenergia vonatkozásában, amelynek csak bizonyos vonatkozásaira terjed ki az ECId.

<sup>18</sup> Ezek alágazatairól lásd az ECId I. mellékletét. A melléklet kiemeli, hogy az ECI-ként kijelölhető kritikus infrastruktúráknak a tagállamok általi azonosítása a 3. cikk alapján történik. Ezért az ECI-ágazatok listája önmagában nem teremt általános kötelezettséget arra, hogy minden egyes ágazatban európai kritikus infrastruktúrát jelöljenek ki.

<sup>19</sup> ECId 3. cikk (3) bek.

<sup>20</sup> COM(2006) 786 végleges, 4.

Az ECId rendelkezéseinek esszenciális eleme az ECI kijelölésének kritériumai és mindezek menete (különösen a tagállamok és Bizottság közötti együttműködésre vonatkozó rendelkezések tekintetében).

Az ECId a 'kritikus infrastruktúra' (CI) elnevezés alatt definiálja „a tagállamokban található azon eszközök, rendszerek vagy ezek részei[t], amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához, az egészségüghöz, a biztonsághoz, az emberek gazdasági és szociális jólétéhez, valamint amelyek megzavarása vagy megsemmisítése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna valamely tagállamban”.<sup>21</sup> A CI-k speciális kategóriáját képezik az 'európai kritikus infrastruktúrák' (ECI), vagyis a tagállamokban található olyan kritikus infrastruktúrák, amelyeknek megzavarása vagy megsemmisítése jelentős hatással lenne legalább két tagállamra; a hatás jelentőségét az ún. 'horizontális kritériumok' alapján kell értékelni; ide tartoznak azok a hatások is, amelyek az egyéb típusú infrastruktúrákkal fennálló, ágazatokon átnyúló kölcsönös függőségből erednek.<sup>22</sup> Az egyes ECI-k azonosítása a tagállamok feladata<sup>23</sup> a horizontális valamint az adott ágazat (pl. víz) sajátosságaira figyelemmel kialakított 'ágazati kritériumok' alapján. Az ECId bizonyos szintű meghatározást biztosít a horizontális kritériumok vonatkozásában<sup>24</sup> (ezek konkrét küszöbértékeit az adott CI-ben érintett tagállamok eseti alapon határozzák meg), ugyanakkor az ágazati kritériumok kapcsán meglehetősen szűkszavú. A potenciális ECI-k vonatkozásában az érintett tagállamok megbeszéléseket folytathatnak, amennyiben pedig egy tagállam megalapozottan úgy véli, hogy a potenciális ECI jelentős hatással lehet rá, de az a tagállam, amelynek a területén a potenciális ECI található, nem jelölte meg ilyenként, tájékoztathatja a Bizottságot arról a kívánságáról, hogy vonják be a kérdéssel kapcsolatos két- és/vagy többoldalú megbeszélésekbe. Az a tagállam, amelynek területén a potenciális ECI elhelyezkedik, az infrastruktúrát azt követően minősíti ECI-nek, hogy erről az adott tagállam és azon tagállamok, amelyekre az infrastruktúra jelentős hatást gyakorolhat, megállapodtak.<sup>25</sup>

A kijelölt ECI-kre vonatkozó információk meglehetősen korlátozottak. Az ECId alapján az a tagállam, amelynek területén egy kijelölt ECI található, évente tájékoztatja a Bizottságot az ECI-nek minősített infrastruktúrák ágazonkénti számáról, valamint azon tagállamok számáról, amelyek az egyes kijelölt ECI-ktől függenek. Csak azok a tagállamok ismerhetik egy adott ECI azonosításához szükséges információkat, amelyekre az jelentős hatással lehet. Az a tagállam, amelynek területén az ECI található, tájékoztatja az infrastruktúra tulajdonosát/üzemeltetőjét annak ECI-vé történt kijelöléséről. Megfelelő szintű minősítéssel kell védeni az arra vonatkozó információt, hogy egy adott infrastruktúrát ECI-nek jelöltek ki.<sup>26</sup> Az ECI-k kijelölésének első köre 2011. január 12. napjával zárult, az ECI-k körét ezt követően rendszeres időközönként felül kell vizsgálni.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> ECId 2. cikk a) pont.

<sup>22</sup> ECId 2. cikk b) pont.

<sup>23</sup> ECId 3. cikk (1) bek.

<sup>24</sup> A horizontális kritériumok közé a következők tartoznak: (a) a veszteségek kritériuma (a halottak és sebesültek feltételezhető száma alapján); (b) a gazdasági hatás kritériuma (a gazdasági veszteség és/vagy a termékek, illetve szolgáltatások romlásának mértéke alapján, ideértve a várható környezeti hatásokat is); (c) a társadalmi hatás kritériuma (a közbizalomra tett hatás, a fizikai szenvedés és a mindennapi élet rendjének felborulása alapján értékelve; beleértve az alapvető szolgáltatások veszteségeit is); ECId 3. cikk (2) bek.

<sup>25</sup> ECId 4. cikk (1)-(3) bek. Az ECI-k kijelölésének menetéről lásd az ECId III. mellékletét.

<sup>26</sup> ECId 4. cikk (4)-(5) bek.

<sup>27</sup> ECId 4. cikk (6) bek.

Az ECI-k tulajdonosai illetve üzemeltetői kapcsán az ECId két lényeges intézményt is bevezet. Az egyik az üzemeltetői biztonsági terv (*Operator Security Plan*; OSP),<sup>28</sup> a másik pedig a biztonsági összekötő tisztviselő (*Security Liaison Officer*).<sup>29</sup>

Az ECId a tagállamok kapcsán számos kötelezettséget előír, így: (a) veszélyértékelés folytatását,<sup>30</sup> (b) jelentéstételt az EU Bizottság irányába,<sup>31</sup> (c) az európai kritikus infrastruktúrák védelmével foglalkozó kapcsolattartó pont (*European Critical Infrastructure Protection Contact Point*; ECIP kapcsolattartó pont) kijelölését.<sup>32</sup>

### 1.3. A létfontosságú infrastruktúrák védelmének magyar szabályai

A létfontosságú rendszerek védelmével kapcsolatos jogi szabályozás lényegében három szintű. A szabályozás központi elemét a Léttv képezi, amelynek végrehajtási szabályait a 65/2013. Vhr tartalmazza. Ezeken túl az egyes ágazatok vonatkozásában találhatunk speciális ágazati szabályokat is (pl. hatóságok kijelölése, ágazati kritériumok); így a vízágazat vonatkozásában az 541/2013. VízVhr-t.

A magyar szabályozás (konkrétan a Léttv) több lépcsőben terjesztette ki a védelem körét az egyes ágazatokra. 2013. március 1. napjától elsőként az ECId minimumaként ismert két ágazatra (energia és közlekedés),<sup>33</sup> 2013. július 1. napjától újabb négy ágazatra (agrárgazdaság, egészségügy, pénzügy, ipar),<sup>34</sup> végül 2014. január elsejétől további négy ágazatra (infokommunikációs technológiák, víz, jogrend-kormányzat, közbiztonság-védelem).<sup>35</sup> A vizek kapcsán különösen e harmadik szabályozási körnek van jelentősége, amely a 'vízágazat' öt alágazata között határozta meg az ivóvíz-szolgáltatást, a szennyvízelvezetés és -tisztítást, a felszíni és felszín alatti vizek minőségének ellenőrzését, a vízbázisok védelmét, valamint az árvízi védműveket és gátakat.<sup>36</sup> A víz ágazaton túl a víznek szorosabb vagy lazább kötődéssel más ágazatok esetében is van szerepe. Így például az 1. melléklet 1. pontjában (az 'energia-ágazaton' belül) nevesített villamosenergia-rendszer létesítményei (pl. egy vízerőmű kapcsán), az 1. melléklet 7. pontjában (a 'közlekedés-ágazaton' belül nevesített) vízi közlekedés, vagy a 2. melléklet 9-11. pontjaiban részletezett ún. 'agrárgazdaság' vonatkozásban is értékelhető az adott ágazat és a víz közötti viszony.

A magyar szabályozás számos az ECId-ből már ismert alapfogalmat határoz meg: létfontosságú rendszerelem,<sup>37</sup> európai létfontosságú rendszerelem,<sup>38</sup> etc. Talán érdemes megjegyezni, hogy a Léttv külön is nevesíti a NCI-ket, mint 'nemzeti létfontosságú rendszerelemeket',<sup>39</sup> az alapfogalmak között, illetve a Léttv 'üzemeltető' alatt hivatkozza az adott rendszerelem működtetéséért bármilyen jogcím alapján felelős személyeket (az ECId külön nevesítette a tulajdonost és az üzemeltetőt). A Léttv továbbá a 'horizontális kritériumok' fogalmában azok csoportjait némiképpen máshogy nevesíti illetve

<sup>28</sup> Az OSP-ben azonosítani kell az ECI-k kritikus infrastrukturális eszközeit, és a védelmüket szolgáló biztonsági megoldásokat; ECId 5. cikk (1) bek. Az OSP tartalma kapcsán lásd részletesen a ECId II. mellékletét.

<sup>29</sup> A biztonsági összekötő tisztviselő biztonsági kérdésekben kapcsolattartó pontként szolgál az ECI tulajdonosa/üzemeltetője és az illetékes tagállami hatóság között; ECId 6. cikk (1) bek.

<sup>30</sup> ECId 7. cikk (1) bek.

<sup>31</sup> ECId 7. cikk (2) bek.

<sup>32</sup> Az ECIP kapcsolattartó pont koordinálja az európai kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos kérdéseket a tagállamon belül, valamint a többi tagállammal és a Bizottsággal; ECId 10. cikk.

<sup>33</sup> Léttv 15. § (1) bek. és 1. melléklet.

<sup>34</sup> Léttv 15. § (2) bek. és 2. melléklet.

<sup>35</sup> Léttv 15. § (3) bek. és 3. melléklet.

<sup>36</sup> Léttv 3. mellékletének 33-37. pont.

<sup>37</sup> Léttv 1. § f) pont.

<sup>38</sup> Léttv 1. § c) pont.

<sup>39</sup> Léttv 1. § g) pont.

csoportosítja,<sup>40</sup> mint azt az ECId-ben tették, továbbá a Léttv külön meghatározza „az ágazati kritériumok”<sup>41</sup> fogalmát is. Mindazonáltal érdemi eltérésekkel lényegében nem találkozhatunk az ECId-hez képest.

A Léttv rendelkezései alapján a NCI-vé kijelölés vagy ennek visszavonása<sup>42</sup> történhet az üzemeltető vagy kormányrendeletben meghatározott *javaslattevő hatóság* (vízágazat esetében ilyen a *területi vízügyi igazgatóság*<sup>43</sup>) kérelmére, vagy a visszavonás hivatalból is a kormányrendeletben meghatározott *ágazati kijelölő hatóság* (vízágazat esetében ilyen a *illetékes vízügyi hatóság*<sup>44</sup>) által. A kijelölő hatóság az esetben jelöl ki egy rendszerelemet NCI-vé, ha az ágazati kritériumok közül és a horizontális kritériumok közül legalább egy-egy bekövetkezésének a lehetősége fennáll.<sup>45</sup> A *horizontális kritériumokat*<sup>46</sup> a 65/2013. Vhr 1. melléklete tartalmazza, ezek konkrét ügyben történő megállapítása során a kijelölő hatóság a szakhatóságok álláspontjának figyelembevételével illetve bizonyos esetekben más hatóság döntése alapján határoz.<sup>47</sup> Az *ágazati kritériumokat* a vízágazat esetében az 541/2013. VízVhr tartalmazza, méghozzá három altípusra nevesítve azokat a következők szerint.<sup>48</sup> (a) *Ivóvíz-szolgáltatás* területén NCI-ként kell azonosítani (a1) a felszíni vízbázisra telepített víztisztító művet, ha a vízjogi üzemeltetési engedélyben rögzített kapacitása meghaladja a 40 000 m<sup>3</sup>/d szolgáltatott ivóvízmennyiséget; (a2) az ivóvíztároló medencét, ha a névleges tárolókapacitása meghaladja az 50 000 m<sup>3</sup> értéket. (b) *Szennyvízelvezetés és -tisztítás* területén NCI-ként kell azonosítani azt a szennyvíztisztító telepet, amelynek kapacitása meghaladja az egymillió lakosegyenérték szennyezőanyag-terhelést, és amelynek működésképtelenné válása

<sup>40</sup> „Horizontális kritérium: azok a szempontok, az azokhoz tartozó küszöbértékek, műszaki vagy funkcionális tulajdonságok, amelyek egy eszköz, létesítmény rendszerelemének kiesése által kiváltott hatásra vonatkoznak, és amelyek teljesülése esetén – figyelemmel a bekövetkező emberiélet-veszteségekre, az egészségre gyakorolt hatásra, a gazdasági és társadalmi hatásokra, a természetre és az épített környezetre gyakorolt hatásra – az eszköz, létesítmény, rendszer vagy azok része létfontosságú rendszerelemmé jelölhető ki attól függetlenül, hogy mely ágazatba tartozik”; Léttv 1. § d) pont.

<sup>41</sup> „Ágazati kritérium: azok a szempontok, az azokhoz tartozó küszöbértékek, műszaki vagy funkcionális tulajdonságok, amelyek egy eszköz, létesítmény rendszerelemének megzavarása vagy megsemmisítése (a továbbiakban együtt: kiesés) által kiváltott hatásra vonatkoznak, és amelyek teljesülése esetén az eszköz, létesítmény, rendszer vagy azok része létfontosságú rendszerelemmé jelölhető ki azzal szoros összefüggésben, hogy mely ágazatba tartozik”; Léttv 1. § a) pont.

<sup>42</sup> Léttv 2. §.

<sup>43</sup> 541/2013. VízVhr 1. § (1) bek.

<sup>44</sup> 541/2013. VízVhr 1. § (2) bek.

<sup>45</sup> 65/2013. Vhr 4. § (3) bek. a) pont.

<sup>46</sup> Egyetlen vagy egymással közvetlenül összefüggő eseményekkel kapcsolatban Magyarország területén: (1) A *veszteségek kritériuma* (1a) 24 óra leforgása alatt az áldozatok száma a 20 főt meghaladja, vagy a súlyos sérültek száma legalább 75 fő, vagy (1b) 72 óra leforgása alatt az áldozatok száma a 40 főt meghaladja, vagy a súlyos sérültek száma legalább 150 fő. (2) A *gazdasági hatás kritériuma*: a gazdasági veszteség mértéke, vagy termékek és szolgáltatások romlásának mértéke, a rendszer és létesítmény fizikai sérüléséből, elvesztéséből fakadó közvetlen vagy közvetett károk, amelyek ötvenezer fő vonatkozásában meghaladják az egy főre eső bruttó nemzeti jövedelem (GNI) bármely 30 napos időszakra vetített mértékének 25%-át. (3) A *társadalmi hatás kritériuma*: 300 fő/km<sup>2</sup>-nél sűrűbben lakott területen a köznyugalom súlyos megzavarása, beleértve a lakosságot érő káros pszichológiai és közegészségügyi hatásokat is. (4) A *politikai hatás kritériuma*: az állam és intézményei iránti közbizalom megszűnése, valamely állami szerv működésképtelenné válása miatt a lakosság biztonságérzete kritikus szint alá csökken. (5) A *környezeti hatás kritériuma*: az esemény, vagy folyamat, amely miatt a természeti vagy épített környezetben, különösen: (5a) az infrastruktúrában bekövetkező sérülés vagy zavar, az épített vagy természetes környezet oly mértékű rongálódását idézi elő, amelynek következtében (5ai) 10 000 fő kimenekítése vagy kitelepítése válik szükségessé, vagy (5aii) legalább 100 km<sup>2</sup> nagyságú terület tartósan szennyeződik, vagy (5aiii) a felszín alatti vizek, vagy azok természetes víztartó képződményei, a folyóvizek és természetes tavak, valamint ezek medre vagy élővilága szenved tartós károsodást; (5b) az ország tájegységeiben, kiemelkedő földrajzi területeiben visszafordíthatatlan negatív változás következik be. 65/2013. Vhr 1. melléklet.

<sup>47</sup> Lásd még 65/2013. Vhr 11. §.

<sup>48</sup> 541/2013. VízVhr 2. §.

közvetlenül veszélyeztetné az adott térség lakosságának közüzemi ivóvízellátását, a környezetet vagy az emberi egészséget. (c) *Vízkárelhárítás területén* NCI-ként kell azonosítani (c1) a jogszabályban<sup>49</sup> meghatározott vízilétesítményt, ha annak (c1i) hirtelen tönkremenetele a folyók medrében visszafordíthatatlan változást idézne elő és olyan rendkívüli árhullám kialakulásához vezetne, amely töltésszakadás veszélyével fenyeget, (c1ii) működésképtelenné válása a térségi vízellátást és ezáltal az adott térség lakosságának ivóvízellátását veszélyeztetné, (c1iii) üzemszerű működése hiányában a hatásterületére eső NATURA 2000 területek természeti értékei jelentős mértékben károsodnának, vagy (c1iv) működésképtelensége a hazai vízrendszerek közötti vízátvétel hiányában a mezőgazdasági vízszolgáltatást veszélyeztetné; (c2) az elsőrendű árvízvédelmi vízilétesítményt, ha (c2i) legalább 2000 m<sup>3</sup>/sec éves középvízhozamú folyók mentén olyan öblözetet véd, amelyben a kitört víz lokalizálására nincs lehetőség és a védvonal nincs az előírt méretre kiépítve, (c2ii) annak hossza és a védett öblözet területének aránya kisebb mint 1:10 km/km<sup>2</sup>.

Az ECI-vé történő kijelölés illetve a kijelölés visszavonása<sup>50</sup> az üzemeltető vagy a javaslattevő hatóság kérelmén túl, egy EGT-tagállam kezdeményezésére is megtörténhet. A kérelem illetve kezdeményezés követően sort kell keríteni egy nemzetközi megállapodás megkötésére az érintett tagállammal, és csak az után hoz határozatot az ágazati kijelölő hatóság. Az ECI-vé minősítés ágazati kritériumait a vízágazat esetében az 541/2013. VízVhr tartalmazza. Ez alapján vízilétesítmény akkor jelölhető ki ECI-nek, ha<sup>51</sup> (a) az *ivóvízszolgáltatást biztosító vízilétesítmény* üzemzavar vagy havária esetén *Magyarország és legalább egy szomszédos állam* közüzemi ivóvízellátását legalább 40 000 m<sup>3</sup>/d mértékű szolgáltatott ivóvízmenyiség kiesése által, legalább öt naptári napon keresztül folyamatosan, jelentős mértékben befolyásolná, (b) a *szennyvízelvezetést és -tisztítást szolgáló vízilétesítmény* üzemzavar vagy havária esetén *Magyarország és legalább egy szomszédos állam* felszíni, illetve felszín alatti víztesteit a határon áterjedő hatás miatt jelentős mértékben és tartósan elszennyezheti, vagy (c) az *árvízvédelmi létesítmény* tönkremenetele *Magyarországon és legalább egy szomszédos állam* területén a folyóvizek és természetes tavak medrében és élővilágában tartós károsodást, vagy az emberi életet veszélyeztető mértékű, különleges jogrend bevezetését igénylő elöntéseket okozna.

A Léttv előírásai szerint<sup>52</sup> az ECI vagy a NCI üzemeltetőjét terhelik az üzemeltetői biztonsági terv elkészítésének (módosításának), a biztonsági összekötő személy foglalkoztatásának költségei, valamint az üzemeltetői biztonsági tervben foglalt, a CI védelmét szolgáló szervezeti és eszközrendszerrel kapcsolatban felmerült költségek.

A Léttv rendelkezései betartásának ellenőrzése során kulcsfontosságú (bár nem kizárólagos) szerepe van a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének.<sup>53</sup> Abban az esetben, ha az ECI vagy a NCI üzemeltetője nem tesz eleget a Léttv-ben, a Léttv alapján kiadott más jogszabályokban vagy az ágazati kijelölő hatóság határozatában foglalt előírásoknak,<sup>54</sup> az ágazati kijelölő hatóság határozatban felszólíthatja az üzemeltetőt a kötelezettségei betartására, kötelezheti az üzemeltetőt az OSP elkészítésére vagy módosítására, illetve bírságot (összege 100 ezer és hárommillió forint közötti lehet<sup>55</sup>) is kiszabhat az üzemeltetővel szemben.

<sup>49</sup> Lásd az egyes kiemelt jelentőségű vízilétesítmények rendszeres műszaki megfigyeléséről szóló 97/2007. (XII.23.) KvVM rendeletet.

<sup>50</sup> Léttv 3. §.

<sup>51</sup> 541/2013. VízVhr 4. §.

<sup>52</sup> Léttv 7. §.

<sup>53</sup> Léttv 8. §.

<sup>54</sup> Léttv 9. §.

<sup>55</sup> 65/2013. Vhr 9. § (2) bek.

## 2. A vízágazat létfontosságú rendszereinek védelme a vízjogi szabályozási csomópontok viszonyrendszerében

A vizekkel foglalkozó joganyag rendkívül szerteágazó, összetett és ugyanakkor rendszerét tekintve töredezett. E joganyag rendszerező elemzésének kísérleteként kezdtük meg korábbi kutatásainkban feltárni a vízjogi szabályozás legfontosabb szabályozási csomópontjait,<sup>56</sup> illetve kezdtük meg vizsgálni e szabályozási csomópontok közötti viszonyt.<sup>57</sup> Ezen szabályozási csomópontok illetve szabályozási csomópontok közötti kapcsolat részletes bemutatása területi okokból nem képezi jelen tanulmány tárgyát, hanem a korábbi kutatásainkra utalva, azokat alapul véve kíséreljük meg értékelni a létfontosságú vízrendszerek vízjogi joganyagon belül elfoglalt helyét.

I. A létfontosságú vízrendszerek szabályozása kapcsán az első, amit rögzítenünk kell, hogy egy rendkívül átfogó szabályozási koncepció alapján épül fel, amely megítélésünk szerint a hidrológia ciklus figyelembevételével határozza meg annak azon részeleleit, amelyek védelme és így létfontosságú rendszerelemként történő szabályozása megkerülhetetlen a modern társadalmak számára. A létfontosságú vízrendszerek között három fontos szabályozási csomópont közvetlenül is szabályozásra került; nevezetesen a 'víz, mint környezeti elem', a 'víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya', és a 'víz, mint káresemény'. Mindezeket túl azonban a létfontosságú vízrendszerek szabályozásának fontos vonatkozásai vannak más szabályozási csomópontok tekintetében is; így például a 'kié a víz' kapcsán is. A következőkben e szabályozási csomópontok mentén kívánjuk megtenni megállapításainkat.

II. *Megállapítások a 'kié a víz' szabályozási csomópont kapcsán.* Mind az ECId, mind a Léttv kapcsán megállapítható, hogy az a CI-k tulajdoni viszonyaira tekintett nélkül, egységesen szabályozza azok védelmét. Tekintettel a víz-ágazathoz sorolt CI-típusok magyarországi tulajdoni hátterére megállapítható ugyanakkor az, hogy azok nagyban érintik az Alaptörvény 38. cikke és a vonatkozó sarkalatos törvény (Nvtv<sup>58</sup>) alapján kialakított *nemzeti vagyon* kategóriáját (gondolva itt pl. arra, hogy a Léttv alapján CI-ként kijelölhető víziközművek a Vksztv<sup>59</sup> alapján már eleve csak állami vagy önkormányzati tulajdonban lehetnek; a Nvtv<sup>60</sup> alapján hasonlóképpen a felszín alatti vizek is csak állami tulajdonban állhatnak).

III. *Megállapítások a 'víz, mint környezeti elem' szabályozási csomópont kapcsán.* A Léttv több vonatkozása is fontos ezen szabályozási csomópont kapcsán. (a) Elsőként meg kell, hogy jegyezzük az ECI-kre vonatkozó szabályozást, amelynek alapja a *határon átnyúló hatás*, amely problémakör jogilag az egyik legnehezebben kezelhető a környezeti kérdések között is. (b) A másik fontos megjegyzés, hogy a környezeti elem megjelenik, mint CI is a vízágazat keretei között, gondolva itt a *'felszíni és felszín alatti vizek minőségének ellenőrzése'* illetve a *'vízbázisok védelme'* nevű *alágazatokra*.<sup>61</sup> (c) A harmadik fontos megállapítás, hogy a környezeti elem megtalálható a Léttv és kapcsolódó jogszabályok által kialakított kritériumok között is. Így érdemel kiemelést, (c1) a *horizontális kritériumok* közül a természetre és az épített környezetre gyakorolt hatás, amely a 65/2013. Vhr 1. mellékletében ölt testet, amikor is a jogalkotó ilyenként nevesíti azon esetet, (c1i) ha legalább 100 km<sup>2</sup> nagyságú terület tartósan szennyeződik, vagy (c1ii) ha a felszín alatti vizek, vagy azok

<sup>56</sup> SZILÁGYI: *Vízjog*, 57–62.; SZILÁGYI: Az átfogó vízjogi szabályozás kérdései, *Magyar Jog*, 2013/2, 75–86.

<sup>57</sup> SZILÁGYI: A vízjogi szabályozási csomópontok hazai viszonyrendszere a vizeket érintő aktuális kihívások tükrében, *m. a.*

<sup>58</sup> Lásd: a nemzeti vagyonról szóló 2011:CXCVI.tv.

<sup>59</sup> A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011:CCIX.tv. 6. § (1) bek.

<sup>60</sup> Nvtv 4. § (1) bek. d) pont.

<sup>61</sup> Léttv 3. melléklet 34. és 36. pont.



természetes víztartó képződményei, a folyóvizek és természetes tavak, valamint ezek medre vagy élővilága szenved tartós károsodást. (c2) Az *ágazati kritériumok* közül pedig kiemelés érdemel azon kritérium, hogy (c2i) a *szennyvízelvezetés és -tisztítás* területén NCI-ként kell azonosítani azt a szennyvíztisztító telepet, amelynek működésképtelenné válása közvetlenül veszélyeztetné a környezetet vagy az emberi egészséget; illetve (c2ii) a *vízkárelhárítás területén* NCI-ként kell azonosítani azon vízállésményt, amelynek üzemszerű működése hiányában a hatásterületére eső NATURA 2000 területek természeti értékei jelentős mértékben károsodnának. A környezeti kritériumok megállapítása kapcsán természetesen szerepet kap a környezetvédelmi feladatkörében eljáró megyei kormányhivatal, és az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség is.<sup>62</sup>

IV. *Megállapítások a 'víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya' szabályozási csomópont kapcsán.* (a) Elsőként fontos kiemelni, hogy a Léttv alapján a víz számos más ágazat esetén is létfontosságú, ezért nem pusztán csak a víz-ágazatra koncentrálni érdemes vizsgálni a kérdést. Az (a1) Léttv 1. mellékletében (az *'energia-ágazaton'* belül) nevesített villamosenergia-rendszer létesítményei (pl. egy vízerőmű kapcsán), vagy (a2) az ugyanazon mellékletben (a *'közlekedés-ágazaton'* belül) nevesített vízi közlekedés eseteiben talán nem szükséges külön is érvelni a víz és az adott ágazat szoros kapcsolata vonatkozásában. Érdemes viszont kitérni arra, hogy (a3-4) az *agrárgazdasági- és ipari ágazat* esetén miként válhat a víz ugyanúgy nélkülözhetetlenné. Ezek kapcsán az összekötő elemet lényegében az ún. *virtuális víz* kategóriája teremti meg.<sup>63</sup> A *'virtuális víz'* vagy *'beágyazott víz'* kifejezés azon víz mennyiségére utal, amelyet egy adott áru vagy szolgáltatás előállítására felhasználtak (hasonlóképpen mint a *vízlábnyom*<sup>64</sup>). A szakirodalomban leginkább a virtuális víz kereskedelme az, amellyel foglalkoznak; vagyis azon eljárással, amely alapján az egyes államok a víz kereskedelmében termékeken keresztül vesznek részt (és nem a víznek magának a fizikai szállításán keresztül, amely egyébiránt egy bonyolult és költséges gyakorlat lenne).<sup>65</sup> A Léttv előírásai kapcsán pusztán arra kívánunk utalni, hogy az agrárgazdasági- és ipari CI-ágazatok működtetéséhez szintén jelentős mennyiségű vízre is szükség lehet, vagyis ezen CI-ágazatok működése szintén összefügghet a rendelkezésre álló (vagy éppen hiányzó...) víz mennyiségével. (b) Amennyiben megvizsgáljuk a Léttv vízágazattal kapcsolatos alágazatait, akkor megállapíthatjuk, hogy abban a korábban jelzett, és alapvetően környezetvédelemmel (a víz védelmével) összefüggő alágazatokon túl meghatározó jelentőségűek a *'ivóvíz-szolgáltatás'* és a *'szennyvízelvezetés és -tisztítás'* elnevezésű alágazatok, amelyek pedig szorosan kötődnek a *víziközmű-szolgáltatások* témaköréhez. Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy a vízágazaton belül szerepel még a *'árvízi védművek, gátak'* nevű alágazat is, amely viszont már átvezet bennünket egy másik vízjogi szabályozási csomóponthoz; nevezetesen a *'víz, mint káresemény'* elnevezésűhöz. (c) Jelen szabályozási csomópont kapcsán azonban még fontosnak tartanánk egy észrevételt tenni. Jelenleg Magyarországon több vízzel összefüggő intézmény kapcsán is megfigyelhetünk egyfajta koncentrációt, centralizációt (pl. víziközmű-szolgáltatók integrációja). Ezen folyamatot magunk több vonatkozásban is támogatandónak tartjuk. Látnunk kell ugyanakkor, hogy ez a fajta koncentráció a terrorizmus szempontjából egyfajta kiszolgáltatottságot is jelent. Az ECId és a Léttv szabályozásának alapja ugyanis éppen az, hogy a modern társadalomban olyan nagy CI-k

<sup>62</sup> 65/2013. Vhr 11. § (2) bek.

<sup>63</sup> WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Managing Water under Uncertainty and Risk* (I. kötet), The United Nations World Water Development Report 4 (WWDR 4), Párizs, UNESCO, 2012, 33-34.

<sup>64</sup> EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: Azt a jövőt építjük, amelyet szeretnénk, *EEA Jelzések 2012*, 49.

<sup>65</sup> E transzformációs eljárás eredményeként több milliárd tonna élelmiszerral és egyéb termékkel kereskednek világszerte, és elmondható, hogy számos vízben szegény ország (pl. a Közel-Keleten) a *virtuális víz nettó importőrévé* vált. WWAP: *Op. cit.* 2012, 33-34.

jöttek létre, amelyek hirtelen kiesése óriási károkat okozhat az érintett társadalomnak. A kritériumokat szemlélve megállapíthatjuk, hogy a terrorizmus elleni védelem jegyében a különböző rendszerelemek *centralizációja helyett előremutatóbbnak tekinthető a decentralizáció*, hiszen ezáltal egy sikeresen végrehajtott támadással nem lehetne megbénítani egy egész ágazatot. Magunk ugyanakkor, pusztán a terrorfenyegetettség miatt, nem kívánunk a mellett érvelni, hogy a jogalkotó fordítsa vissza a megindult folyamatokat, pusztán hangsúlyozzuk, hogy a jogalkotónak az integráció kapcsán figyelemmel kell lennie a terrorizmus elleni harcra is.

V. *Megállapítások a 'víz, mint káresemény' szabályozási csomópont kapcsán.* A fent említettek alapján a vizek kártételei elleni védelem szintén megfogalmazásra került a Léttv vízágazatának egyik alágazataként a törvény 3. mellékletben. Kiemelendő továbbá a vízkárelhárítás területén működő vízilétesítmények vonatkozásában meghatározott ágazati kritériumok köre,<sup>66</sup> amelyek közül – a más szabályozási csomóponttal összefüggő mivolta miatt – csak azon kritériumra utalnánk, amely alapján a vízkárelhárítás területén NCI-ként kell azonosítani azon vízilétesítményt, amelynek működésképtelensége a hazai vízrendszerek közötti vízátvitel hiányában a *mezőgazdasági vízszolgáltatást*<sup>67</sup> veszélyeztetné.

## **Összegzés**

A vizekre vonatkozó joganyagok között a létfontosságú vízrendszerekre (is) vonatkozó ECId és Léttv előírásai nagyon speciális helyet foglalnak el. Az összveszély-elemzésen alapuló szabályozás alapvetően a terrorizmus elleni harc jegyében született, ugyanakkor – ami a vizeket érintő normáit illeti – egy nagyon előremutató, integratív szemléletű koncepció mentén, amely a vizek legfontosabb szabályozási koncepcióinak mindegyikével kapcsolatban áll. Mindez – megítélésünk szerint – újabb bizonyítéka annak, hogy a víz milyen fontos és különleges szerepet tölt be társadalmunk életében.

---

<sup>66</sup> 541/2013. VízVhr 2. §.

<sup>67</sup> A mezőgazdasági vízszolgáltatások kapcsán lásd SZILÁGYI: A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2015/1, m.a.